

Hartmut Sangmeister

Zwischen Binnenmarkterschließung und Weltmarktorientierung: Probleme der brasilianischen Volkswirtschaft

Zur Einführung

Gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung gehörte Brasilien mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von ca. 417 Mrd. US-\$ im Jahre 1992 zu den größten Volkswirtschaften der Welt. Das brasilianische BIP übersteigt die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung aller Staaten des mittleren Ostens und Nordafrikas zusammen genommen; sämtliche afrikanische Volkswirtschaften südlich der Sahara erwirtschaften zusammen lediglich 40% des brasilianischen BIP.

Das Image Brasiliens als *potência emergente*, als wirtschaftliche Großmacht, hat allerdings während der 80er Jahre deutlich an Glanz verloren. Dieses Jahrzehnt wird für Brasilien, wie fast für die gesamte lateinamerikanische Region, als *década perdida* bezeichnet, als verlorene Dekade, da zeitweilig ein akzentuierter Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens zu registrieren war. Im Verlaufe der schweren Turbulenzen, mit denen die lateinamerikanischen Volkswirtschaften nach 1982, nach dem offenen Ausbruch der Verschuldungskrise, zu kämpfen hatten, sank das brasilianische Pro-Kopf-Einkommen zeitweilig unter das Niveau, das in der zweiten Hälfte der 70er Jahre bereits erreicht worden war. Immerhin waren diese Einkommenseinbußen in Brasilien im statistischen Durchschnitt weniger stark ausgeprägt als in anderen lateinamerikanischen Staaten. Andererseits blieben makroökonomische Stabilisierungserfolge, wie sie beispielsweise in Argentinien, Chile und Mexiko nach tiefgreifenden Strukturanpassungsprozessen erzielt werden konnten, in Brasilien bislang weitgehend aus. Auch eine Konsolidierung der Auslandsverschuldung, wie sie andere lateinamerikanische Problemschuldner (z.B. Costa Rica, Uruguay, Venezuela, Mexiko) im Rahmen der *Brady-Initiative* erzielten, ist im Falle Brasiliens erst teilweise gelungen.¹

1 Nach mehrjährigen Verhandlungen konnte Brasilien am 15. April 1994 mit einer Vielzahl kommerzieller Banken im Rahmen der *Brady-Initiative* eine Schuldenregelung treffen, die rund 49 Milliarden US-\$ umfaßt.

Trotz unübersehbarer Schwächezeichen ist Brasilien nach wie vor die stärkste Wirtschaftsmacht Lateinamerikas. Mehr als ein Drittel der Wertschöpfung, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die lateinamerikanisch-karibische Region statistisch erfaßt wird, entfällt auf Brasilien. Die brasilianischen Produktionskapazitäten im Städtedreieck São Paulo – Rio de Janeiro – Belo Horizonte bilden den größten und leistungsfähigsten Industriepark Lateinamerikas. Brasilianische Unternehmen sind als *global traders* in der ganzen Welt tätig; die brasilianischen Warenexporte, die zu mehr als 50% aus Industrieprodukten bestehen, machen knapp 30% der gesamten Ausfuhrerlöse Lateinamerikas aus. Nach den Klassifikationskriterien der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) gilt Brasilien schon seit längerem als Schwellenland (*Newly Industrializing Country*), da die Anteile der verarbeitenden Industrie an der inländischen Produktion sowie an den Gesamtexporten deutlich über 20% liegen und ein immer größerer Anteil am Welthandel mit industriellen Fertigwaren erreicht wird. Die Weltbank ordnet Brasilien aufgrund seines Pro-Kopf-Bruttosozialprodukts der Gruppe der Länder mit gehobenem mittleren Einkommen zu, in der sich beispielsweise auch Südafrika, Portugal und Südkorea befinden.

Wesentlich ungünstiger als bei einer rein ökonomischen Betrachtungsweise fällt die Bewertung der brasilianischen Entwicklung aus, legt man der Beurteilung soziale Indikatoren zugrunde. Zwar liegt das brasilianische Pro-Kopf-Einkommen derzeit um mehr als 20% über dem lateinamerikanischen Durchschnittswert, aber bei Schlüsselindikatoren der materiellen Grundbedürfnisbefriedigung entsprechen die in Brasilien erreichten Werte lediglich dem durchschnittlichen Standard der Region oder liegen sogar noch darunter. So war beispielsweise die Säuglingssterblichkeitsrate für ganz Lateinamerika bis zum Jahre 1990 auf 51,7 Todesfälle je tausend Lebendgeburten gesunken, in Brasilien jedoch nur auf 57,5. Bei einem *Ranking* nach dem *Human Development Index* (HDI) des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) – bei dessen Berechnung wirtschaftliche und soziale Aspekte berücksichtigt werden² – nahm Brasilien 1990 im internationalen Vergleich den 70. Platz ein (von 173 Plätzen), gegenüber dem 53. Rangplatz bei einer Klassifizierung nach dem Pro-Kopf-Sozialprodukt.³ Berechnet man den HDI für die brasilianische Nordostregion, dann wäre diese in die Ländergruppe mit *low human development* einzuordnen, zwischen Uganda und Äthiopien; andererseits befände sich der brasilianische Bundesstaat Rio Grande do Sul, für den sich der höchste HDI innerhalb Brasiliens ergibt, in die Ländergruppe mit *high human development*, zwischen Hongkong und Griechenland.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag *Soziale Ungleichheit...* von V. Lühr im vorliegenden Band.

3 United Nations Development Programme 1993: 135.

1. Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftswachstum

Die Wirtschaftsstruktur Brasiliens hat sich in den zurückliegenden Dekaden nachhaltig verändert.⁴ Hatte der Beitrag des Industriesektors zur gesamtwirtschaftlichen (Brutto-)Wertschöpfung 1950 erst ein Viertel betragen, so erreichte er in den 80er Jahren knapp 50%, um bis zum Beginn der 90er Jahre auf 43% abzusinken (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: *Strukturdaten der brasilianischen Volkswirtschaft 1970-1990*

Sektor	Jahr				
	1970	1975	1980	1985	1990
Landwirtschaft					
Beitrag zum BIP ^a in %	13,0	9,9	9,2	10,6	10,1
Erwerbstätigenanteil in %	44,9	37,9	31,2	28,6	23,3 ^b
Produktivitätsverhältnis ^c	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Wachstumsbeitrag ^d	0,1	0,7	0,9	1,0	-0,4
Industrie					
Beitrag zum BIP ^a in %	43,4	44,8	48,4	45,4	43,2
Erwerbstätigenanteil in %	21,8	24,2	26,6	22,1	22,5 ^b
Produktivitätsverhältnis ^c	2,0	1,9	1,8	2,1	1,9
Wachstumsbeitrag ^d	3,9	2,1	4,5	3,7	-3,3
Dienstleistungen					
Beitrag zum BIP ^a in %	43,6	45,3	42,4	44,0	46,7
Erwerbstätigenanteil in %	33,3	37,9	42,2	49,3	54,2 ^b
Produktivitätsverhältnis ^c	1,3	1,2	1,0	0,9	0,9
Wachstumsbeitrag ^d	4,7	2,4	3,7	3,2	-0,6

a Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten in Preisen von 1987.

b 1988.

c Relativer Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt/Erwerbstätigenanteil.

d Beitrag zum Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts in Prozentpunkten.

Quellen: Statistisches Bundesamt: *Länderbericht Brasilien 1991*, Stuttgart 1991; *Länderbericht Südamerikanische Staaten 1992*, Stuttgart 1992; World Bank: *World Tables 1992*, Baltimore/London 1992; *World Tables 1993*, Baltimore/London 1993; *Datenbank IBEROSTAT*.

4 Vgl. Sangmeister 1992: 240f.

Im Zeitraum 1965-80 erreichten die jährlichen Wachstumsraten des brasilianischen Industriesektors durchschnittlich 10,1% und lagen damit in diesem Sektor deutlich höher als in der Landwirtschaft (3,8%);⁵ in den 80er Jahren verlangsamte sich die Wachstumsdynamik des brasilianischen Industriesektors erheblich, auf 1,7% pro Jahr im Durchschnitt der Periode 1980-91, während die Landwirtschaft in diesem Zeitraum ihren Output um 2,6% pro Jahr steigern konnte.⁶ Der relative Beitrag des Agrarsektors zum BIP sank innerhalb von vierzig Jahren von 24% (1950) um mehr als die Hälfte auf nur noch 10% (1990). Der vergleichsweise hohe Anteil des Dienstleistungssektors von über 50% am BIP im Jahre 1950 reduzierte sich zeitweilig auf bis zu 42% (1980), um im Verlaufe des Krisenjahrzehnts der 80er Jahre wieder auf über 46% anzusteigen.

In dem Verlaufsmuster der sektoralen Wertschöpfungsbeiträge spiegeln sich typische Strukturprobleme eines Entwicklungslandes wider, in dem der Dienstleistungssektor sowohl diejenigen ökonomischen Akteure aufnimmt, die aus der traditionellen Landwirtschaft und dem Kleingewerbe heraus »modernisiert« werden, als auch die bei wachsender Bevölkerung zusätzlich auf den Arbeitsmarkt drängenden Erwerbspersonen, die zu absorbieren die Dynamik der Agrar- und Industriesektoren nicht ausreicht. Diese »Pufferfunktion« des Dienstleistungssektors im Zuge des gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels läßt sich auch an der Entwicklung der sektoralen Produktivitätsverhältnisse erkennen, die aus dem Verhältnis von BIP-Anteil zu Erwerbstätigenanteil eines Sektors abzuleiten sind. Erwirtschafteten 1970 im Dienstleistungssektor 33% der Erwerbstätigen 44% des BIP, so waren zu Beginn der 90er Jahre 54% der Erwerbstätigen in diesem Sektor beschäftigt, auf den aber weniger als die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung entfiel. Der – gemessen an dem Erwerbstätigenanteil – unterproportionale Wertschöpfungsanteil des Dienstleistungssektors deutet darauf hin, daß ein erheblicher Teil der Arbeitskräfte in diesem Bereich mit relativ unproduktiven Tätigkeiten beschäftigt ist. Während sich im Agrarsektor die Relation zwischen BIP-Anteil und Erwerbstätigenanteil im Laufe der Jahre 1970-90 verbesserte und im Industriesektor relativ konstant blieb, verschlechterte sich dieses Produktivitätsverhältnis im Dienstleistungssektor deutlich. Der tertiäre Sektor der brasilianischen Volkswirtschaft hat sich aber während der 80er Jahre mit durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten von über 3% als vergleichsweise krisenresistent erwiesen. Besonders profitieren konnte der Bankensektor von der chronischen Wirtschaftskrise, der die *ciranda financeira*, die Spekulationsgeschäfte im Zusammenhang mit der Defizitfinanzierung der öffentlichen Haushalte via Inlandsverschuldung

5 World Bank 1991: 207.

6 World Bank 1993a: 241.

abwickelte. Die Inlandsverschuldung der öffentlichen Haushalte Brasiliens machte 1992 mit 68 Milliarden US-\$ knapp 15% des BIP aus.⁷

Das Defizit der öffentlichen Haushalte und seine Finanzierung durch monetäre Expansion gelten als Hauptursachen der chronischen Inflation in Brasilien.⁸ Hatte die durchschnittliche jährliche Inflationsrate in den 70er Jahren noch bei knapp 40% gelegen, so stieg sie in der Periode 1980-91 über 300% pro Jahr; die Konsumentenpreise erhöhten sich zwischen 1986 und 1991 jährlich um 624%, mit einem Rekordzuwachs von 2.938% im Jahre 1990.⁹ Zwar gelang es, durch wiederholte Währungsumstellungen und Stabilisierungsprogramme orthodoxer und heterodoxer Provenienz eine Hyperinflation zu vermeiden, aber von einem makroökonomischen Stabilitätskurs ist die brasilianische Volkswirtschaft weit entfernt. Sechs verschiedene Währungen, fünf staatlich verordnete Lohn- und Preisstopps sowie mehr als 50 verschiedene Konzepte staatlicher Preispolitik seit 1980 sind Indizien für das Fehlen verlässlicher Rahmenbedingungen.

2. Makroökonomische Stukturanpassung

Wie die Eckwerte der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Brasiliens erkennen lassen (Tabelle 2), haben sich in den 80er Jahren auch deutliche Veränderungen in der Verwendungsstruktur des BIP ergeben. Als eine Konsequenz der Verschuldungskrise ist die private Konsumquote deutlich zurückgegangen, und die Sparlücke, d.h. die Differenz zwischen Bruttoinvestition und Ersparnis, die bis Anfang der 80er Jahre durch externe Finanzierungsbeiträge (hauptsächlich Kredite) abgedeckt worden war, ist weitgehend geschlossen.

Nach dem dramatischen Rückgang der Investitionsquote in den Jahren nach 1982 haben die Bruttoinvestitionen der brasilianischen Volkswirtschaft zu Beginn der 90er Jahre wieder annähernd das hohe Niveau erreicht, das vor Ausbruch der Verschuldungskrise gegeben war.¹⁰ Ein wesentlicher Schritt in dem unvermeidlichen Anpassungsprozeß der brasilianischen Volkswirtschaft an die veränderten makroökonomischen Rahmenbedingungen steht hingegen noch aus: die Reduzierung der staat-

7 Die inländische und ausländische Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte Brasiliens betrug 1992 mit rund 150 Milliarden US-\$ ca. 32% des BIP; vgl. Banco Central do Brasil 1993: 57.

8 So erreichte beispielsweise 1991 das Defizit des Budgets der brasilianischen Zentralregierung 5,9% des Bruttosozialprodukts, gegenüber 2,5 % zu Beginn der 80er Jahre; vgl. World Bank 1993a: 259.

9 Inter-American Development Bank 1993: 113.

10 Im Durchschnitt der Jahre 1971-81 betrugen die Bruttoinlandsinvestitionen 23,29% des BIP; vgl. World Bank 1993b: 52.

lichen Konsumquote. Die öffentliche Hand Brasiliens hat sich allzu lange geweigert, die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen anzuerkennen, die sich aus der Verschuldungskrise zwangsläufig ergeben, und diese Konsequenzen in angemessene wirtschafts- und finanzpolitische (Re-)Aktionen umzusetzen. Der Staat hat seinen Anteil an der Verwendung des BIP keineswegs im erforderlichen Umfange zurückgeschraubt, sondern im Laufe der 80er Jahre sogar noch ausgeweitet. Insofern bedeutete die mit dem wirtschaftlichen Reformprojekt der Regierung Collor begonnene Neuabgrenzung der staatlichen Funktionen die verspätete Anerkennung der seit dem Ausbruch der Verschuldungskrise grundlegend veränderten gesamtwirtschaftlichen Realität Brasiliens.¹¹

Tabelle 2: *Eckwerte der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Brasiliens 1980-1992*

Position	Jahr						
	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
BIP zu Marktpreisen (Mrd. US-\$)	214	240	265	328	364	392	417
BIP pro Kopf (US-\$) in Preisen von 1992	3.041	2.809	2.747	3.069	3.057	2.906	2.796
BSP pro Kopf (in US-\$)	2.070	2.050	1.710	1.780	2.060	2.710 ^a
Privater Verbrauch pro Kopf (US-\$ von 1987)	1.320	1.260	1.270	1.340	1.250	1.190	1.170
in % des Bruttoinlandsprodukts							
Privater Konsum	69,7	69,6	70,4	67,8	59,4	60,9	62,7
Staatsverbrauch	9,2	10,0	8,2	10,0	12,0	10,7	14,4
Bruttoinlandsersparnis	21,1	20,4	21,4	21,6	28,0	23,4	22,9
Bruttoinvestitionen ^b	23,3	21,1	15,7	19,1	22,8	21,7	19,1

a Nicht verfügbar.

b Bruttoinlandsinvestitionen.

Quellen: Banco Central do Brasil: *Relatório do Banco Central 1992*, Brasília 1993;
World Bank: *World Tables 1993*, Baltimore/London 1993.

Geht man davon aus, daß die externe Finanzierung der Investitionen in Brasilien während der kommenden Jahre nicht in nennenswertem Maße gesteigert werden kann, dann ist eine weitere Erhöhung der Investitionsquote (die zur Beschleunigung

11 Siehe hierzu Sangmeister 1991.

des zukünftigen Wirtschaftswachstums beitragen könnte) nur möglich, wenn die inländische Sparquote zunimmt. Dies würde jedoch einen entsprechenden Rückgang der privaten oder öffentlichen Konsumquote voraussetzen. Die weitere Reduzierung der privaten Konsumquote birgt allerdings ein erhebliches soziales und politisches Konfliktpotential, das sich unter Umständen auch gewalttätig entlädt, wenn die Anpassung verteilungspolitisch unausgewogen erfolgt, ohne Berücksichtigung des absoluten Konsumniveaus der Betroffenen.¹² Angesichts der gegebenen Einkommensverteilung und der Konfiguration der gesellschaftlichen Machtverteilung in Brasilien bedeutet die Forderung nach Konsumverzicht, daß de facto vor allem diejenigen den Gürtel enger schnallen müssen, die schon in der Vergangenheit nicht zu den Privilegierten der wirtschaftlichen Entwicklung gehört haben.¹³ Die erzwungene Einschränkung des privaten Konsums durch Wegfall von Subventionen (z.B. für Grundnahrungsmittel) und/oder infolge von Verbrauchssteuерerhöhungen bedeutet in Brasilien für Millionen Menschen weitere Verarmung.

Ein Austarieren der unumgänglichen Korrektur der makroökonomischen Verwendungsstrukturen unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten setzt Reformen des Steuersystems und der Praxis der Steuererhebung voraus. Diese Reformen sind auch erforderlich, um einen spürbaren Beitrag zur Konsolidierung des Staatshaushalts von der Einnahmeseite her zu leisten. Ausgabenkürzungen zur Wiedergewinnung des Budgetgleichgewichts bedeuteten bislang, daß hauptsächlich bei solchen Positionen gespart wurde, die für sozial benachteiligte Gruppen ohne größeren politischen Einfluß bestimmt waren. Der massive Abbau sozialer Leistungen des Staates bei gleichzeitigem Sinken der realen Einkommen, verbunden mit einer Verstärkung der Einkommenskonzentration, läßt die gesellschaftlichen Spannungen steigen, so daß es immer schwieriger wird, konsensfähige Lösungen für die wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme des Landes zu finden. Ohne hinreichenden Zugang zu formalen (Aus-)Bildungsmöglichkeiten, ohne Aussicht auf einen Dauerarbeitsplatz, bei fortschreitender »Kalkuttaisierung« der Städte können vor allem für das Millionenheer der arbeitslosen Jugendlichen Brasiliens häufig kaum noch andere Zukunftsperspektiven erkennbar sein als diejenigen der illegalen Einkommen aus Gelegenheitskriminalität, Prostitution, Drogenhandel, Glücksspiel und Gewaltverbrechen.¹⁴

12 Die privaten Konsumausgaben pro Kopf der brasilianischen Bevölkerung (in Preisen von 1987) sind von 1.320 US-\$ im Jahre 1980 auf 1.170 US- (1992) gesunken; vgl. World Bank 1993b: 13.

13 Vgl. den Beitrag *Einkommensverteilung...* von G. Koch im vorliegenden Band.

14 Vgl. den Beitrag *Informelle Beschäftigungsverhältnisse...* von H. Füchtner im vorliegenden Band.

3. Konturen einer neuen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik

Die brasilianische Volkswirtschaft befindet sich in einem schwierigen Suchprozeß nach einem Ausweg aus ihrem ökonomischen und sozialen Dilemma.¹⁵ An die Stelle des Modells binnenorientierter, importsostituierender Industrialisierung, das in Brasilien noch favorisiert wurde, als es volkswirtschaftlich schon obsolet geworden war, ist seit einigen Jahren – wie (fast) überall in Lateinamerika – das neue Paradigma selektiver Weltmarktintegration getreten. Dies bedeutet keineswegs die Rückkehr zu dem Exportmodell des Kolonialzeittyps (d.h. vorrangig exportorientierte Nutzung natürlicher Ressourcen und niedriger Reallöhne), sondern die Herausbildung und Sicherung einer selektiven nationalen Vorteilsbasis im internationalen Standortwettbewerb, die auf Lernfähigkeit, Innovationsbereitschaft und Produktdifferenzierung hinausläuft, bei gleichzeitiger Konzentration auf diejenigen Produktionsschwerpunkte, bei denen Kostenvorteile gegenüber dem Weltmarkt gegeben sind.

Die von Präsident Collor eingeleiteten Wirtschaftsreformen für ein »neues Brasilien« sollen die bislang charakteristische Mixtur aus Staatsinterventionismus und unvollkommener Marktsteuerung überwinden; denn diese Mixtur hat den Staat als wirtschaftlichen Akteur *überfordert* und die privaten Unternehmen *unterfordert*. Zur Debatte steht mithin auch eine Klärung und Neudefinition der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft in Brasilien. Erforderlich ist nicht eine Neuauflage des liberalen »Nachtwächterstaates«, sondern erforderlich ist die Reorganisation und Verzahnung der Beziehungen zwischen öffentlichen, parastaatlichen und privaten Akteuren, um die Problemlösungskapazitäten möglichst vieler gesellschaftlicher Akteure zu mobilisieren.

Die zentralen Begriffe der Wirtschaftsreformen, die mit dem Plano Collor 1990 in Gang gekommen sind, lauten: makroökonomische *Stabilisierung*, *Privatisierung* der unternehmerischen Aktivitäten des Staates, *Deregulierung* der Marktbeziehungen sowie *Liberalisierung* der nationalen Kapitalmärkte und der Außenwirtschaft.

Auf der operativen Ebene der Wirtschaftspolitik bedeutet die Neuorientierung:

- eine stärkere Dezentralisierung der wirtschaftlichen Planung,
- Priorität für die Festlegung klarer ordnungspolitischer Rahmenbedingungen und einer Prozeßpolitik, die sich an klare Regeln hält, gegenüber den bislang vorherrschenden fallweisen prozeßpolitischen Eingriffen,
- eine sektorneutrale Steuer-, Zoll- und Wechselkurspolitik.

Makroökonomische Stabilisierung setzt im Falle Brasiliens vorrangig die Wiederherstellung des staatlichen Budgetgleichgewichts durch Ausgabenkürzungen und Einnahmeerhöhungen voraus. Mit dem Ziel der finanzpolitischen Disziplin ist das Priva-

15 Vgl. hierzu Sangmeister 1984a, 1984b; Ominami 1991; Calzadilla/Novy 1992; Malan/Bonelli 1992.

tisierungsziel eng verbunden; denn die große Zahl staatlicher Unternehmen, die personell überbesetzt sind und mit Verlusten produzieren, hat in der Vergangenheit die öffentlichen Haushalte Brasiliens stark belastet. Etwa 70% der brasilianischen Auslandsverschuldung gehen auf das Konto staatlicher Unternehmen.¹⁶ Hinter dem Privatisierungsziel steht zudem die Überlegung, daß nicht die Größe des staatlichen Sektors entscheidend sei, sondern seine Effizienz, und daß er sich auf die Funktionen konzentrieren solle, die er besser wahrnehmen kann als die Privatwirtschaft.

Liberalisierung und Deregulierung der Volkswirtschaft werden in dem Konzept der neuen Wirtschaftspolitik als Mittel verstanden, um den internen Wettbewerb und damit die Effizienz der Wirtschaft zu fördern. Während der langen Dekaden importsubstituierender Industrialisierung blieb der brasilianische Binnenmarkt durch hohe Zölle und nichttarifäre Hemmnisse gegenüber ausländischen Konkurrenten weitgehend abgeschottet. Die staatliche Industrialisierungspolitik hat zudem das Entstehen oligopolistischer und monopolistischer Marktstrukturen gefördert sowie zu erheblichen intersektoralen Preisverzerrungen geführt, die den binnenmarktorientierten Produzenten zugute kommen sollten – die aber zugleich die Exportchancen der nationalen Anbieter verschlechterten.

Durch verstärkte Beteiligung am internationalen Handel mit Waren und Dienstleistungen sollen die brasilianischen Exporteure und Importeure zusätzliche Wachstumspotentiale ausschöpfen. Für die Anbieter brasilianischer Produkte setzt dies die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt voraus.¹⁷ Die graduellen Liberalisierungsmaßnahmen seit Beginn der 90er Jahre haben bei den in Brasilien tätigen Unternehmen durchaus schon ein Umdenken bewirkt. Nachdem Jahrzehnte des Protektionismus weder Innovationsfähigkeit noch Kompetitivität erfordert hatten, mußten viele Unternehmen in nur wenigen Jahren lernen, daß in einem Brasilien mit liberalisiertem Außenhandel ihre ökonomischen Überlebenschancen von Produktqualität und Preisführerschaft abhängen.

Nach den wirtschaftlichen Reformen, die seit Beginn der 90er Jahre eingeleitet wurden, müssen dringend auch die sozialen Reformen folgen, ohne die sich die »soziale Schuld« der brasilianischen Gesellschaft zu einem mindestens ebenso drängenden Problem auszuwachsen droht wie eine Dekade zuvor die externe Verschuldung. Der wirtschaftspolitische Wandel in Richtung auf eine weltmarktorientierte, vorrangig durch private Initiative strukturierte Entwicklung kann nur dann zu einem nachhaltigen Erfolg führen, wenn er auch sozial abgesichert wird.

Die wesentlichen Risikofaktoren eines wirtschafts- und entwicklungspolitischen Reformkurses neoliberalen Zuschnitts in Brasilien sind derzeit durchaus erkennbar:

- Der Wechsel des ökonomischen Paradigmas bleibt instabil, solange er nicht auf internem Überzeugungswechsel der Akteure auf der Makro-, Meso- und Mikroebene

16 Calcagnotto 1991: 81.

17 Siehe hierzu den Beitrag *Der schwierige Weg...* von H. Sangmeister im vorliegenden Band.

ne beruht. In manchen Verlautbarungen des Nachfolgers von Collor de Mello im Präsidentenamt, Itamar Franco, wurde schon die Rückkehr zu »den guten, alten Tagen« des Staatsinterventionismus, der importsubstituierenden Industrialisierung und des Populismus beschworen.

- Industrielle Wettbewerbsfähigkeit und Schwerpunktkonzentration als Voraussetzungen selektiver Weltmarktintegration erfordern staatliche Koordinierungskompetenz und privatwirtschaftliche Selbststeuerungskompetenz in einem Ausmaße, das in vielen Bereichen der brasilianischen Volkswirtschaft (noch) nicht gegeben ist.
- Eine Deregulierung des Arbeitsmarktes setzt voraus, daß Formen partnerschaftlicher Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften sowie zwischen Unternehmensführung und Belegschaft entstehen, innerhalb derer die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen in Gesamtarbeitsverträgen frei ausgehandelt werden; eine solche Tarifautonomie haben die brasilianischen Gewerkschaften jedoch noch nicht erreicht.¹⁸
- Ein weitgehend unregulierter Zugriff auf die natürlichen Ressourcen zwecks »Inwertsetzung« für den Weltmarkt kann zu einer überstarken Beanspruchung der Umwelt (Wasser, Böden, Wald) führen, mit katastrophalen ökologischen Folgen, wie zahlreiche Projekte im Amazonasgebiet belegen.¹⁹
- Eine Strategie selektiver Weltmarktintegration, die vorrangig auf den Export von Rohstoffen und Agrarprodukten, arbeitsintensiven Industrieerzeugnissen sowie von industriellen Produkten mittlerer technologischer Komplexität setzt, muß die wachsende Konkurrenz anderer Entwicklungsländer berücksichtigen, die eine gleichgerichtete Strategie verfolgen.
- Die Erfolgsaussichten selektiver Weltmarktintegration sind nicht nur durch wirtschaftspolitische Reformbereitschaft und -fähigkeit in Brasilien selbst determiniert, sondern auch durch die Bereitschaft der Industrieländer, ihren Protektionismus in den relevanten Weltmarktsegmenten abzubauen.

Um die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Transformationskosten der ökonomischen Reformen zu begrenzen, müssen die staatlichen Instanzen über größere Autorität und Kompetenz verfügen, die es ihnen ermöglichen, die Funktionsfähigkeit der Märkte zu überwachen, die technische Modernisierung durch praxisnahe (Aus-) Bildungs- und Forschungspolitik zu fördern und eine kompensatorische Sozialpolitik durchzusetzen. Aber selbst eine sachgerechte und konsistente Wirtschaftspolitik stellt für sich alleine genommen kein Patentrezept gegen alle gesellschaftlichen Mißstände dar.

Die entscheidende Frage, die sich in Brasilien stellt, ist die Frage nach den Zielen, die mit einer neuen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik erreicht werden sollen. So-

18 Vgl. hierzu den Beitrag *Brasiliens Gewerkschaften* von G. Calcagnotto im vorliegenden Band.

19 Vgl. beispielsweise Altvater 1987.

lange der Paradigmenwechsel nur eine veränderte Diskussion über wirtschafts- und entwicklungspolitische *Mittel* bedeutet, und nicht über *Ziele*, solange werden Armut und gesellschaftliche Deprivation in Brasilien – je nach Standpunkt – auch weiterhin lediglich als hartnäckiges oder temporäres Begleitphänomen der wirtschaftlichen Entwicklung ignoriert oder bedauert werden.

Die Wiedergewinnung der makroökonomischen Stabilität alleine wäre ohnehin nicht ausreichend, um die bestehenden sektoralen Entwicklungsengpässe der brasilianischen Volkswirtschaft zu überwinden.²⁰ Für eine wirtschaftliche Erholung Brasiliens, die in eine nachhaltige Entwicklung münden soll, sind fundamentale Veränderungen der tradierten einzel- und gesamtwirtschaftlichen Produktionsmuster ebenso notwendig wie die Veränderung der gesellschaftlichen Partizipationsmuster. Gelingt dieser Transformationsprozeß nicht, dann wird sich die Zahl der Armen um weitere Millionen erhöhen.

Am Ende des 20. Jahrhunderts ist die brasilianische Wirtschaftspolitik ein Experiment mit ungewissem Ausgang. Ob die makroökonomische Instabilität überwunden werden kann und der Übergang zu einer funktionsfähigen Marktwirtschaft gelingt, ist ebenso offen wie die soziale und ökologische Zukunft der größten Volkswirtschaft des lateinamerikanischen Subkontinents.

Bibliographie

- Altvater, Elmar (1987): *Sachzwang Weltmarkt – Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung – der Fall Brasilien*, Hamburg.
- Banco Central do Brasil (1993): *Relatório do Banco Central do Brasil 1992*, Brasília.
- Calcagnotto, Gilberto (1991): »Collors Privatisierungsprogramm: ein entwicklungspolitischer Impuls?«, in: *Lateinamerika. Analysen. Daten. Dokumentation*, 16, 70-85.
- Calzadilla, Bernardo/Novy, Andreas (1992): »Brasilien: Vom Binnenmarkt zum globalen Markt«, in: Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (Hrsg.), *Vom »obsoleten« zum »adäquaten« marktwirtschaftlichen Denken*, Marburg, 235-252.
- Inter-American Development Bank (1993): *Annual Report 1992*, Washington, D.C.
- Malan, Pedro/Bonelli, Regis (1992): »The success of growth policies in Brazil«, in: Teitel, Simón (Hrsg.), *Towards a New Development Strategy for Latin America*, Washington, D.C., 47-101.
- Ominami, Carlos (1991): »Deindustrialization and industrial restructuring in Latin America: the examples of Argentina, Brazil, and Chile«, in: Meller, Patricio (Hrsg.), *The Latin American Development Debate: Neoliberalism, Neomonetarism, and Adjustment Processes*, San Francisco/Oxford: Boulder, 79-99.
- Sangmeister, Hartmut (1984a): »Brasilien: Modell einer Krise – Krise eines Modells«, in: *Vierteljahresberichte – Problems of International Cooperation*, 97, 241-251.

20 Vgl. hierzu auch die Beiträge *Strukturprobleme des brasilianischen Agrarsektors* von G. Kohlhepp und *Industrialisierungsstrategie...* von J. Meyer-Stamer im vorliegenden Band.

- Sangmeister, Hartmut (1984b): »Brasiliens Suche nach einem Ausweg aus der Krise«, in: *Zeitschrift für Lateinamerika* Wien, 27, 46-62.
- Sangmeister, Hartmut (1991): »Colloreeconomics und die Folgen«, in: *Lateinamerika Nachrichten* (St.Gallen), 19 (2), 37-77.
- Sangmeister, Hartmut (1992): »Brasilien«, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Band 2: Südamerika, 3. Auflage, Bonn, 219-276.
- United Nations Development Programme (1993): *Human Development Report 1993*, New York/Oxford.
- World Bank (1991): *World Development Report 1991*, New York.
- World Bank (1993a): *World Development Report 1993*, New York.
- World Bank (1993b): *World Tables 1993*, New York/Oxford.